

Desempleo y ERTEs: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19

Unemployment and STWS: a Challenge for Spain in Face of the COVID-19 Pandemic

Journal of Economic Literature (JEL):

JEL: F14, H76, R41

Palabras clave:
empleo
tasa ampliada de desempleo
ERTE
COVID-19

Keywords:
employment
labour market slack
Short Time Work Schemes (STWS)
COVID-19

Fecha de recepción:

4 de octubre de 2020

Fecha de aceptación:

08 de enero de 2020

Resumen

Las figuras jurídicas de suspensión del empleo y de reducción del tiempo de trabajo son conocidas en Europa, en especial desde la pasada crisis iniciada en 2007. En España, los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) son instrumentos que existían, pero que, hasta abril de 2020 por la pandemia de COVID-19, no han tenido protagonismo. Desde entonces, estas herramientas han logrado sostener el empleo y contener el incremento del paro. Sus ventajas económicas y sociales son evidentes, sirviendo como instrumento de política destinado a mantener la ocupación y las rentas de las familias y, por ende, el consumo y la demanda interna. Sin embargo, a medida que se alarga la crisis sanitaria, con un escenario aún de incertidumbre sobre su duración, se plantean dudas sobre la sostenibilidad del logro de los ERTEs. Por un lado, las implicaciones financieras y de cumplimiento de estabilidad macroeconómica con la Unión Europea; por otro, la desigual situación entre personas con empleo y sin él (tanto en lo referente al elevado desempleo estructural y el paro oculto, como a jóvenes y mujeres entre otros colectivos), obliga a introducir en la agenda política medidas adicionales para el sostenimiento de la economía y del empleo.

Abstract

The legal forms of suspension of employment and reduction of working time are known in Europe, especially since the last crisis that began in 2007. In Spain, the Short Time Work Schemes (STWS) are instruments that existed, but which, until April 2020 due to the COVID-19 pandemic, they have not had a leading role. Since then, these tools have managed to sustain employment and contain the increase in unemployment. Its economic and social advantages are evident, serving as a policy instrument aimed at maintaining employment level and family income and, therefore, consumption and domestic demand. However, as the health crisis lengthens, with a scenario that is still uncertain about its duration, doubts raise about the sustainability of the achievement of the ERTEs. On the one hand, the financial implications and compliance with macroeconomic stability with the European Union. On the other, the unequal situation between people with and without jobs (both in relation to high structural unemployment and hidden unemployment, as well as youth and women, among other groups) forces the introduction of additional measures on the political agenda to sustain the economy and the employment.

Santos M. Ruesga

Universidad Autónoma de Madrid, España
< ruesga@uam.es >

Ana I. Viñas

Universidad Europea de Madrid, España
miembros del Grupo SET-LASE
< anai_vinas@yahoo.es >

87

1. Introducción

Las figuras jurídicas de suspensión del empleo y de reducción del tiempo de trabajo son conocidas en Europa, en especial desde la pasada crisis iniciada en 2007. Sin embargo, en España, a pesar de que los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) existían, su uso sólo ha proliferado a partir de abril de 2020, como medida política específica orientada a paliar los efectos socioeconómicos de la pandemia generada por la COVID-19.

Hace una década, en pleno suelo de la *Gran Recesión*, señalamos como “Los mecanismos de reducción del tiempo de trabajo y de ajuste de las plantillas en tiempo y no en volumen de empleo (es decir, el recurso a la flexibilidad interna en lugar de la externa) han permitido, hasta el momento, que en algunos países las tasas de desempleo se hayan mantenido estables” (Ruesga et al., 2010:81). Así sucedió en gran parte de Europa entonces y es lo que también ha ocurrido en España ahora, a diferencia de lo observado en este país en aquella crisis. La tasa de paro ha cerrado 2020 en un 16.13 por ciento, 2.35 puntos por encima de 2019 (con datos del cuarto trimestre), mientras entre 2007 y 2008, para el mismo periodo, la tasa ascendió 5 puntos y en 2009 había escalado 5 más.

Estas herramientas, los ERTes, claramente han logrado sostener el empleo y contener el incremento del paro. Es más, el esfuerzo de algunos países para incorporar el empleo temporal en los esquemas de protección y limitar los despidos, como ha hecho España con los ERTes, ha evitado tanto una mayor pérdida de empleo como un volumen más elevado de desempleo tras la irrupción de la pandemia. En este sentido, las ventajas económicas y sociales son evidentes, sirviendo como instrumento de política destinado a mantener la ocupación y las rentas de las familias y, por ende, el consumo y la demanda interna. Consiguen, así, un relativo éxito en este objetivo de política macroeconómica.

Sin embargo, a medida que se alarga la crisis sanitaria, con un escenario aún de incertidumbre sobre la duración de la misma, la paralización de la actividad económica se extiende en el tiempo. Esto plantea dos cuestiones sobre la sostenibilidad del logro de los ERTes en términos de empleo y desempleo.

La primera cuestión reflejaría un dilema microeconómico, planteado por el modelo *insiders-outsiders* entorno a las desigualdades generadas por la dualidad del mercado laboral (Cahuc y Carcillo, 2011; Cahuc, 2019; Gautié, 2011). En países como España, se podría agravar el problema del paro estructural, la posición de desigualdad de la mujer en el mercado laboral, el acceso al empleo juvenil o el desempleo oculto tras la inactividad.

La segunda se relaciona con una cuestión de estabilidad macroeconómica y resulta de las consecuencias del esfuerzo de financiación pública (y sin final determinado) requerido para apoyar los ERTEs. Un esfuerzo que, por un lado, queda limitado por las variables de control de política fiscal (déficit y deuda pública, con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acechando en la sombra) y que, además por otro lado, podría detraer recursos que deban destinarse a no deteriorar la empleabilidad de las personas que se encuentran sin empleo (*outsiders*).

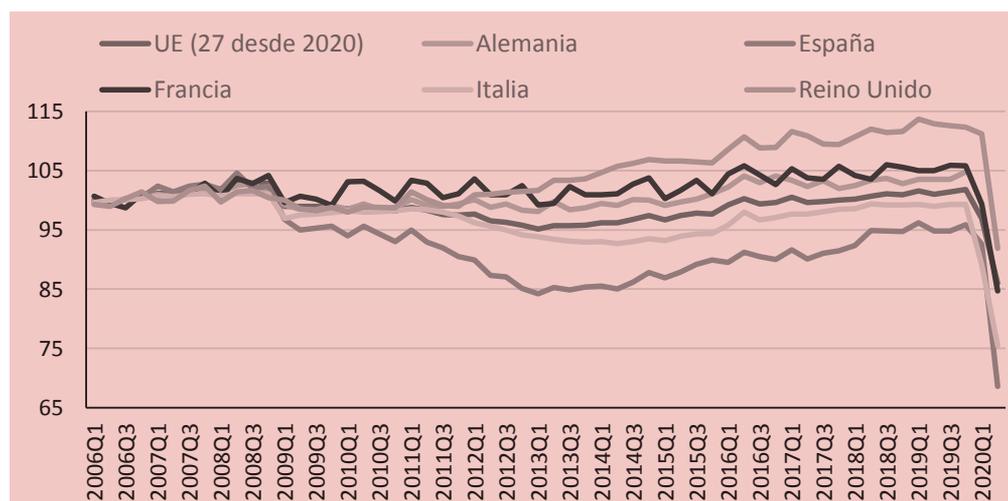
Por ello, también desde diversos organismos internacionales, incluida la Comisión Europea, se duda de la eficacia de estas medidas en caso de que la recuperación apuntada de la actividad económica no sea rápida y sólida. Porque el ajuste vía reducción del tiempo de trabajo es eficaz cuando la recesión está acotada en el tiempo y, sobre todo, puede ser exitosa en economías con sectores de alto valor añadido, con plantillas altamente cualificadas y difícilmente sustituibles. En países como España, donde el mayor ajuste se produce en sectores con elevada temporalidad (como es el caso de la construcción y de las actividades vinculadas al turismo y ocio), y con exceso de oferta de mano de obra (porque no es necesaria, en términos generales, una elevada cualificación), retener a dicha mano de obra no es la solución para las empresas, que muestran una preferencia por las medidas de flexibilidad externa. Sin financiación pública para los ERTEs, esta flexibilidad externa volverá al mercado laboral. Los ajustes masivos con caída del empleo y ascenso del paro se producirán a partir de este 2021, al mismo tiempo que se inicia la reactivación de la economía (Ruesga *et al*, 2010).

2. El contexto europeo durante la pandemia

2.1. El impacto en el empleo

En Europa, las estadísticas de empleo (que metodológicamente incluyen a las personas trabajadoras en suspensión o reducción de tiempo de trabajo) y las de paro, no reflejan la magnitud del impacto de la pandemia. En esta crisis, la cifra total de horas trabajadas es una de las variables que muestra con mayor precisión lo sucedido. El valor más bajo desde 2006 se encuentra en el segundo trimestre de 2020 (Figura 1), con un descenso interanual de las horas efectivas trabajadas a la semana en 22 países de la Unión Europea (UE) de los que se dispone de datos (ETUI y ETUC, 2020).

Figura 1. Horas totales trabajadas en la Unión Europea y países seleccionados (base 2006 = 100), 2006-2020



Alemania: Datos no disponibles para 2020.
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Mientras entre 2008 y 2009 el empleo en la UE cayó un 2.5 por cien, entre 2019 y 2020 lo hizo un 1.8 por ciento. Por su parte, la tasa de paro ascendió en la pasada crisis financiera de 7 a 9.2 por ciento, y sólo lo hizo 1 punto, hasta 7.6 por ciento con la irrupción de la pandemia (con datos de los terceros trimestres de Eurostat).

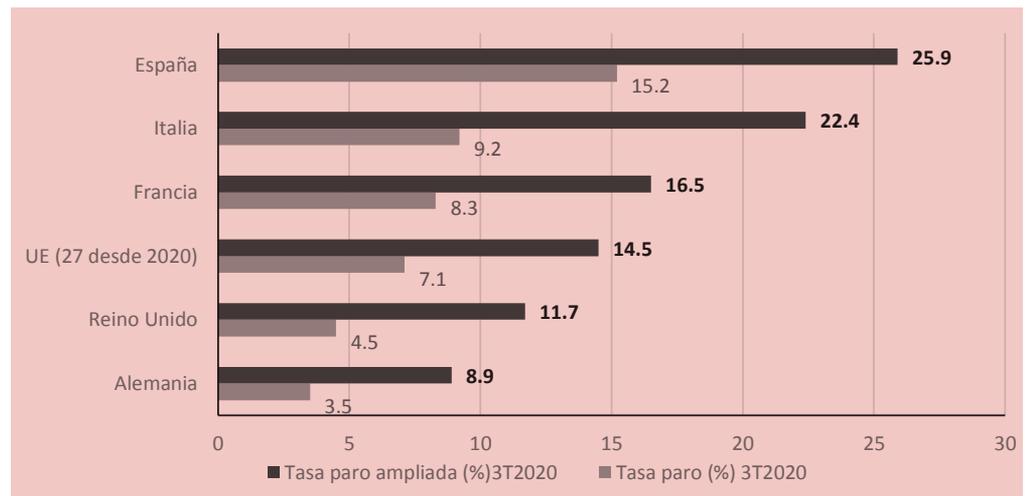
Sin embargo, hay que puntualizar que esta medición habitual de la tasa de desempleo en los países europeos (a diferencia de otros lugares como Estados Unidos; OECD, 2020a), deja fuera de la cuantificación a una parte relevante del factor trabajo no utilizado. Un fenómeno que ha cobrado especial relevancia durante esta crisis. El uso de la tasa ampliada de desempleo como instrumento básico de análisis del mercado laboral, es una asignatura pendiente para Europa, como vienen poniendo de manifiesto instituciones académicas y organizaciones supranacionales. Tras la llegada de la pandemia, se evidencia aún más la necesidad de implementarla como el indicador básico de análisis del desempleo.

La definición ampliada de la tasa de desocupación trata de captar de forma más precisa el desajuste entre la cantidad de trabajo remunerado que desean las personas (oferta laboral) y la cantidad de trabajo remunerado disponible (demanda laboral). Los grupos que constituyen esta tasa son: (1) personas en desempleo (según la definición de la OIT, conformando la tasa normal de paro), (2) personas en subempleo involuntario (trabajan a tiempo parcial, pero desean trabajar más horas), y (3) personas vinculadas al mercado laboral, pero no

clasificadas como activas porque no cumplen con alguno de los tres criterios de la OIT sobre: disponibilidad para trabajar, búsqueda activa de empleo y no estar ocupado (quedan así clasificadas en inactividad, formando el grupo de personas activas potenciales, en donde se incluyen aquellas bajo el efecto desánimo).

Esta incorporación de la actividad potencial al indicador del paro (personas en inactividad que no pueden buscar por estar afectadas por la suspensión de la actividad productiva y personas en desánimo) y del subempleo por horas (trabajo a tiempo parcial involuntario), permiten una aproximación más real a la situación actual (véase Eurostat, Newsrelease 150/2020). La distancia que separa la tasa de paro y la ampliada ha crecido en el conjunto de la UE (Figura 2), llegando casi a triplicarse en los países más afectados por el virus y los confinamientos estrictos durante 2020, como son España e Italia. El grupo de personas en suspensión de empleo y clasificadas en actividad potencial explica estas diferencias entre realidad y medición.

Figura 2. Tasa de paro y tasa ampliada de paro en la Unión Europea y países seleccionados (3er trimestre 2020, en porcentaje de la población activa)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Se encuentra que las tasas de desempleo no han escalado de manera acorde a la pérdida de actividad productiva y horas trabajadas. La caída de estas últimas queda absorbida por los programas de sostenimiento del empleo (STWS) aplicados en prácticamente el conjunto del territorio de la Unión.

2.2. Los instrumentos de protección del empleo

Bajo los diversos instrumentos de flexibilidad interna, se estima un nivel de protección superior a 50 millones de personas en la UE27 más Reino Unido (de un total de 60 millones para los países de la OCDE; OECD, 2020b), dando cobertura a más de una cuarta parte de las personas en actividad (Müller y Schulten, 2020). Un valor muy lejano al reflejado en la pasada crisis de 2008-2009, que obtuvo un máximo en Bélgica con un porcentaje de protección inferior al 6 por cien de las personas asalariadas, entre 3 y 4 por ciento en Italia y Alemania, alrededor de 1 por cien en Francia y España, y sin protección por la ausencia de instrumentos de esta índole en casos como el Reino Unido (Cahuc y Carcillo, 2011) (Tabla 1).

Tabla 1. Cifras de utilización de los sistemas de protección del empleo (STWS y programas similares)

País	% Personas protegidas 2009 (en % de asalariados/as)	Volumen personas protegidas 2020 (millones)	Personas protegidas 2020 (en % del total asalariadas/os)
Francia	1	11.3	47.8
Alemania	3	10.1	26.9
Italia	3	8.3	46.6
España	1	4.0	24.1
Reino Unido	0	6.3	23.5

Fuente: elaboración propia a partir de Müller y Schulten (2020) y Cahuc y Carcillo (2011).

Prácticamente el conjunto de la UE poseía algún instrumento de sostenimiento del empleo al inicio de 2020. Ya en 2009, buena parte del territorio contaba con STWS (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Francia, Italia, Portugal y España, entre ellos) y otros países introducen programas de protección durante esa crisis (Mandl *et al.*, 2010) (República Checa, Hungría, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia) o en el periodo posterior (caso de Suecia). Por el contrario, Reino Unido al igual que otros Estados de la UE27 (Eslovenia, Lituania, Letonia, Hungría y Grecia) llegan a 2020 sin normativa de esta naturaleza, y su introducción se produce a raíz de la pandemia (Cahuc, 2019; OECD, 2020b).

El diseño de estos instrumentos aplicados en la UE tiene su inspiración en Alemania, país con una larga tradición en herramientas como *Kurzarbeit* + cuyo uso allí fue extensivo para paliar la crisis de empleo derivada de la Gran Recesión (Blanchard, Philippon y Pisani-Ferry, 2020). El patrón, no obstante, no es común. Existen múltiples diferencias según, entre otros aspectos (Tabla 2): el número de horas cubiertas (reducción parcial y suspensión total); la

proporción de financiación pública o privada que aplica a los salarios y contribuciones a la seguridad social; la gestión del pago (directo al trabajador o a la empresa); la generosidad y duración de la prestación; la inclusión o no de personas sin contratos indefinidos (temporales, autoempleo, tiempo parcial, de agencias,...); las vías de autorización y acceso; la participación de los interlocutores sociales en los procesos; y las condiciones impuestas a las empresas para acogerse a los programas (prohibición de despido, de reparto de beneficios y dividendos) para evitar el efecto peso muerto de las subvenciones.

Tabla 2. Síntesis normativa europea sobre ERTES (STWS)

Concepto	Alemania	España	Francia	Italia	R. Unido
Nombre	Kurzarbeit	Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTES)	Chômage partiel/ activité partielle	Cassa Integrazione Guadagni	Coronavirus Job Retention Scheme
Existencia previa	SI	SI	SI	SI	NO
Mejora las condiciones ante COVID	SI	SI	SI	SI	NUEVO
% cobertura sobre el salario bruto (1) o neto (2)	60-87% (2)	70% (1)	70% (1); 84% (2)	80% (1)	80% (1)
Financiación pública del coste del programa	SI, hasta 100%	SI, hasta 100%	SI, hasta 100%	SI, hasta 92-96%	SI, excepto seguridad social (pensiones y seguro)
Cobertura algún tipo de empleo atípico	SI	SI	SI	SI	SI
Prohibición de despidos	SI Sujeto a Negociación Colectiva	SI Prohibición despido, contratación, horas extras	SI Prohibición mientras dure el tiempo de STWS	SI Con la excepción de despidos colectivos	SI Prohibición despido individual, siempre que exista en el acuerdo

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2020b); Müller y Schulten (2020); Blanchard, Philippon y Pisani-Ferry (2020); ETUC (2020).

En los países donde estaban presentes los programas, se observa una mejora de las prestaciones de los instrumentos preexistentes con mayor acceso y cobertura y con un incremento de la cuantía de la prestación recibida. En Francia, Alemania, Italia y España, por ejemplo, se eliminan los costes de las empresas para el pago de salarios y seguridad social de las horas no trabajadas, quedando en manos del presupuesto público. En Italia, donde el programa se limitaba a

grandes empresas y determinados sectores, la protección se amplía al conjunto empresarial y de actividades productivas (OECD, 2020b).

Cabe resaltar dos novedades de los programas en esta crisis. En primer lugar, a raíz de los resultados que obtuvieron los programas en la crisis anterior (Hijzen y Venn, 2011), países como Alemania, Francia, Finlandia, Italia, Portugal y España, han incorporado a la normativa a trabajadores que no poseen contratos indefinidos. La alta incidencia de la temporalidad y de empleos atípicos, está en el origen de una extensión de la protección, tratando de eliminar una de las debilidades que tradicionalmente la literatura ha encontrado en estos instrumentos (véase Cahuc y Carcillo, 2011; Cahuc, 2019; y Blanchard, Philippon y Pisani-Ferry, 2020). La segunda novedad relevante se refiere a las limitaciones impuestas a las empresas que se beneficien de los fondos públicos de los programas. Así, de manera complementaria a la financiación de STWS, algunos países, con el objetivo de mantener la coherencia para el mantenimiento del empleo, han establecido condiciones, prohibiciones y limitaciones de acceso a los programas (sobre despidos, reparto de beneficios y dividendos).

La continuidad de las medidas nacionales tras el primer impacto en marzo está resultando esencial en un entorno de elevada incidencia del virus y nuevos cierres de actividades durante la segunda y tercera ola de la pandemia. La retirada de las ayudas, en busca de una reasignación de los recursos hacia actividades más productivas, no ha sido una opción para los Gobiernos europeos en el contexto socioeconómico de la segunda mitad del año ni al inicio de 2021. El deterioro de la mayor parte de los sectores, con empresas insolventes o inviables, la falta de oportunidades de empleo (especialmente de calidad) para las personas que buscan, y un deterioro de las cuentas públicas (pero con preferencia por financiar los ERTEs ante el desempleo), llevan a ejecutar un balance a favor de la continuidad de las herramientas de suspensión mientras dure la pandemia, a pesar de las debilidades que la literatura halla en estos instrumentos.

Así, la destrucción de empleo y el volumen de paro son de menor magnitud, pero la generación de desigualdades se agrava en el contexto de paralización económica para quienes se encuentran fuera del empleo. Estas personas afrontan mayores dificultades de búsqueda y oportunidades de acceder a un puesto. El enfoque entre *insiders* y *outsiders* suministra una amplia variedad de divisiones (Lindbeck y Snower, 2001). Cabe resaltar la ampliación de la brecha de género (con una tasa de paro entre las mujeres superior y cada vez más distante de la masculina), el salto de la tasa de desempleo juvenil en la UE27 de 14.9 por ciento en 2019 a 18.3 por ciento en 2020, así como el volumen de personas en inactividad que no puede acceder siquiera a la búsqueda, que sube de 6.7 millones a 8 (con datos de los terceros trimestres, Eurostat).

Las dificultades que se plantean por la dilatación en el tiempo de la crisis, amenazan el éxito los instrumentos de flexibilidad interna en su papel de amortiguadores, hasta ahora sustentando las rentas del trabajo y el consumo privado.

Cuando su uso se ha producido en entornos donde la crisis se ha focalizado en determinados sectores (es el caso de la Gran Recesión con la construcción y actividades afines, además del sector financiero), la solución ha venido de la mano de la reasignación de recursos hacia sectores más productivos. Sin embargo, la recesión actual, prácticamente generalizada en el conjunto de actividades y países, junto a la elevada persistencia de la incidencia del virus, limita el trasvase a actividades más productivas, al afectar a buena parte de los tejidos productivos, y encontrar pocos sectores (y de más elevada cualificación) que pueden sostener su demanda.

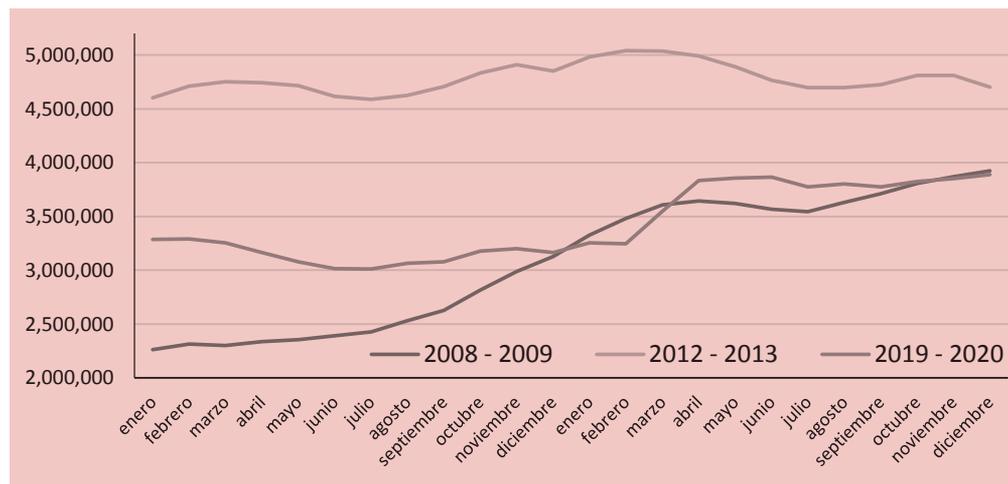
La financiación total por parte del Estado de los costes laborales permite subsistir a las empresas que, de otro modo, cerrarían temporal o definitivamente. Sin embargo, el alargamiento de la pandemia pone en duda su validez estructural como mecanismo de mantenimiento del empleo y de las propias empresas. El resultado es que los STWS retrasan las decisiones de despido y cierre en numerosas empresas y, por tanto, su ajuste. Pero si la pandemia se prolonga no lo podrán evitar en aquellos sectores donde la reestructuración, antes o después, terminará sucediendo. El ajuste del empleo, inevitablemente, se irá produciendo a partir de 2021 en aquellas actividades y centros que definitivamente no puedan sobrevivir en el mercado.

3. Con y sin empleo en España

3.1. La protección de los ERTEs

En España, la evolución del registro del paro a lo largo del periodo de pandemia muestra cómo el número de personas en desempleo se incrementó de forma más acusada al inicio, un aumento que se mantuvo durante los meses de confinamiento estricto, desde marzo hasta mayo. Desde entonces, la reapertura de actividades con el proceso de desescalada, impulsan una trayectoria de estabilización en las cifras del paro que, anticipa un menor impacto sobre el empleo que en crisis anteriores (Figura 3), tanto en lo referente a la duración del periodo de destrucción de empleo (que sería de menor amplitud que en la crisis de 2008-2009), como en el volumen de personas desempleadas (considerando los máximos alcanzados durante la recaída sufrida en el empleo por la recesión de 2012-2013).

Figura 3. Registro de personas en desempleo, en volumen. España, comparativa de periodos de crisis: 2008-2009, 2012-2013 y 2019-2020

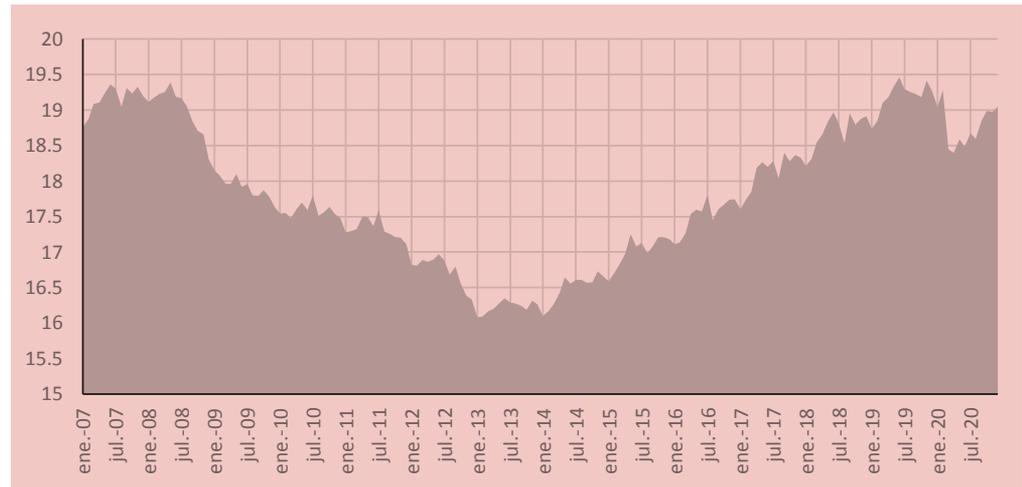


Fuente: elaboración propia a partir de SEPE.

También las estadísticas ofrecidas por la Seguridad Social sobre afiliación han permitido realizar un seguimiento del impacto sobre el empleo desde la irrupción de la pandemia, con apenas retardos. A finales de marzo ya se podía observar una caída de afiliación de 851,440 personas, sobre un sistema que contaba con 19,279,415 efectivos a finales de febrero. En los primeros 11 días de marzo la afiliación creció en casi 65.000 afiliados, pero a partir del 12 de marzo, dos días antes de la declaración del estado de alarma, la caída llegó a 898,822 afiliados. Desde ese día hasta final de ese mes, 613,250 afiliados con contrato temporal perdieron el empleo, concentrando esta contratación temporal 70 por cien de la destrucción del empleo. Incorporando el mes siguiente al análisis, desde el 12 de marzo hasta fin de abril el sistema perdió 947,896 afiliados.

Si bien en estos dos primeros meses (marzo-abril), la filiación a la Seguridad Social cayó de forma intensa, posteriormente, el empleo registrado tendió a subir y mantenerse, aunque a diciembre de 2020 aún se mantenía alejada esta cifra de la alcanzada la misma fecha del año anterior (19 millones en afiliación a cierre de 2020, frente a 19,26 en 2019). No obstante, los niveles de afiliación se mantienen por encima de los observados en la crisis previa (con un mínimo de la serie que se sitúa en 16 millones de personas en enero de 2013) (Figura 4).

Figura 4. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social (millones de personas), enero 2007 a diciembre 2020

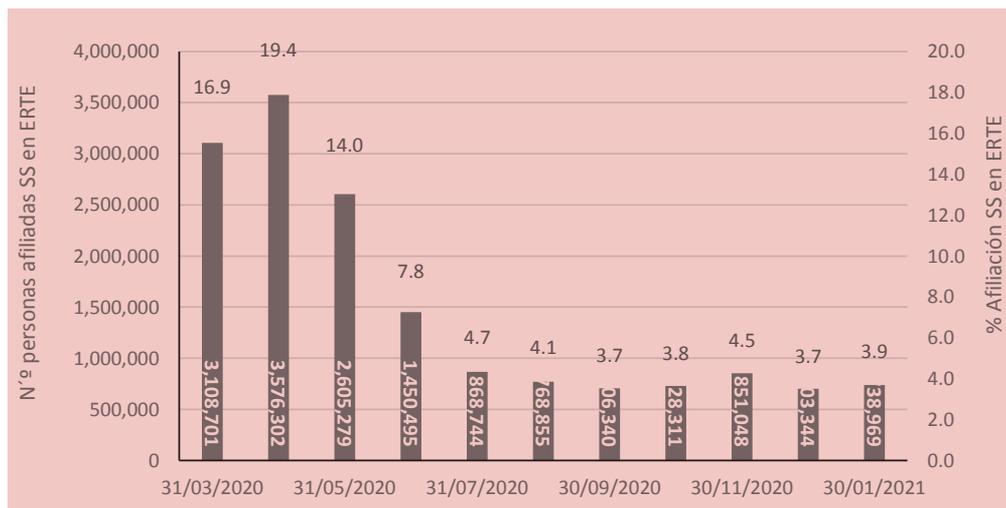


Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social.

La respuesta a esta evolución mostrada por paro y por ocupación en las estadísticas mostradas, se encuentra en el paraguas que ha significado para el mercado laboral el mecanismo de los ERTEs. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, introduce los ERTEs como medida de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos. Medidas que son prorrogadas mediante Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo, firmados entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y los interlocutores sociales en sucesivas ocasiones (I Acuerdo en el RDL 18/2020 de 12 de mayo; II plasmado en RDL 24/2020 de 26 de junio; III con el RDL 30/2020, de 29 de septiembre y IV Acuerdo, en el RDL 2/2021, de 26 de enero, que permite prorrogar los ERTEs hasta el 31 de mayo de 2021).

Este sistema de protección ha llegado a dar cobertura a casi 3,6 millones de personas, cerca del 20 por cien de las afiliadas a la Seguridad Social (datos de abril). Un porcentaje que, tras la desescalada en los meses de verano, se mantiene por debajo de 4 por ciento, con un leve repunte en noviembre debido a la incidencia de la segunda ola de la pandemia y otro en enero de 2021 tras la tercera ola (Figura 5).

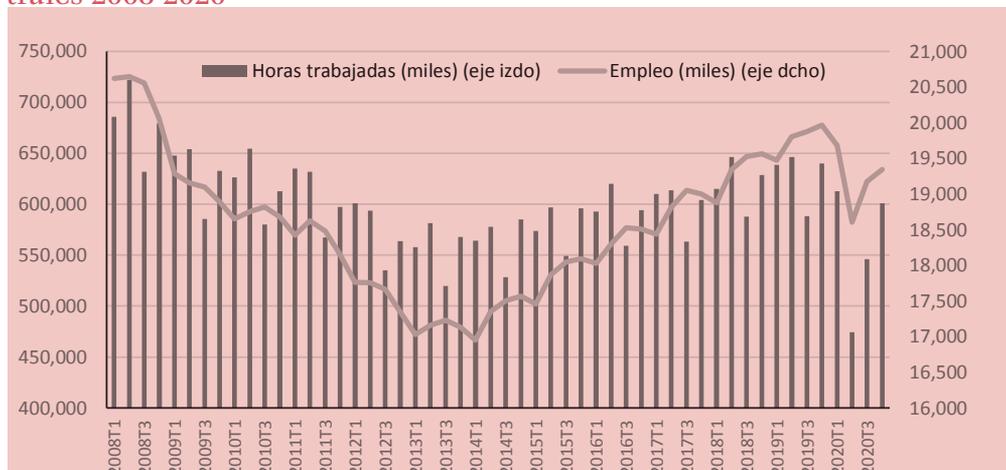
Figura 5. Personas afiliadas en situación de ERTE, abril 2020 a enero 2021. Total, y porcentaje sobre afiliación total



Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social.

La comparación entre la pérdida de empleo y de las horas efectivas trabajadas refleja con contundencia el actual mantenimiento del empleo que se ha llevado a cabo mediante la aplicación de los ERTEs. Mientras en la crisis pasada el ajuste se produjo vía puestos de trabajo (casi 2 millones perdidos en la primera crisis de 2008-2009 y un total de 3,7 entre 2007 y 2014), en 2020 son las horas efectivas trabajadas las que caen un promedio de 11 por ciento anual, frente al -2.9 por cien de la ocupación (Figura 6).

Figura 6. Empleo por volumen de ocupados y horas trabajadas (en miles de ocupados y miles de horas efectivas trabajadas). España, datos trimestrales 2008-2020



Fuente: elaboración propia con datos EPA (INE).

3.2. La amenaza de la desigualdad

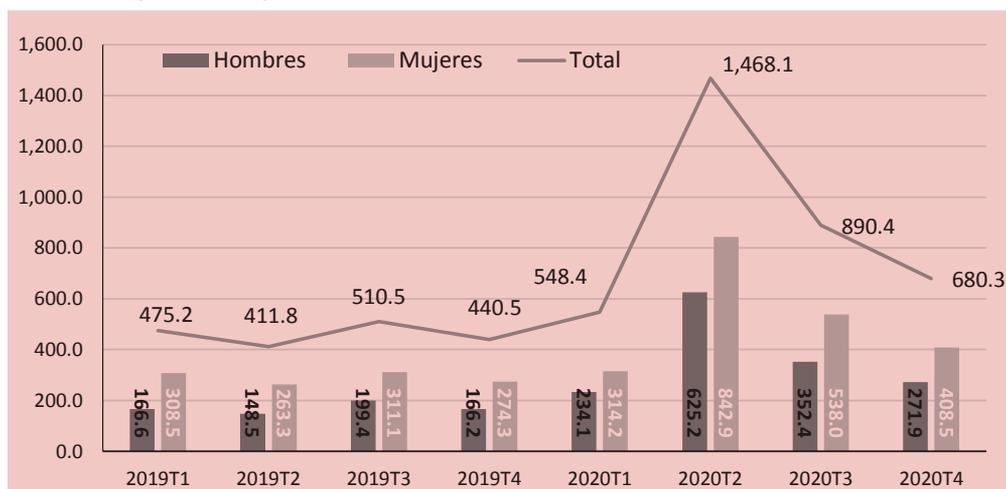
En definitiva, según se ha analizado, la caída del empleo, así como el aumento del desempleo es notablemente más moderado, hasta la fecha, en esta crisis que en la pasada. Los ERTEs están constituyendo un escudo de contención del desempleo en estos meses de pandemia. En general, se espera de su aplicación “evitar una innecesaria expulsión de mano de obra y las consecuencias derivadas de pérdida de capital humano con, potencialmente, efectos adversos sobre el crecimiento de la producción a través de efectos de histéresis” (Arpaia *et al*, 2010:3).

Ahora bien, parte de estos efectos son inevitables, pues la protección de las personas en ERTE implica una evidente desventaja para las personas que durante esta pandemia están sin empleo (denominados *outsiders*, según el modelo desarrollado por Lindbeck y Snower, 2001).

Atendiendo a un amplio grupo de “outsiders”, sin empleo se encuentran quienes han llegado recientemente por la vía de la flexibilidad externa (y amplían el grupo de personas buscando empleo menos de un año), en especial los que han sido expulsados por la finalización de contratos temporales (a pesar de la mayor protección de los ERTEs en este ámbito), jóvenes en busca de un primer trabajo, personas en desempleo de larga duración y, además, aquellas en paro oculto (bajo la inactividad, aunque potencialmente activas). Además, de manera transversal, son las mujeres las que presentan un mayor peso en estos grupos.

Respecto a la inactividad involuntaria, como se ha explicado para el análisis europeo, uno de los efectos de la pandemia ha sido la dificultad de búsqueda de empleo en un entorno de restricciones y cierres empresariales. Las personas no ocupadas, pero que no cumplen los criterios de desempleo de la EPA (semejantes a los referidos por la OIT anteriormente), se consideran en inactividad, pero no en paro. De este modo, hay quienes se han quedado sin empleo, pero dada la situación de restricciones o confinamiento no han podido cumplir con el requisito de búsqueda activa de empleo, o bien no están disponibles para incorporarse a un empleo en las dos semanas siguientes (por ejemplo, por enfermedad o por razones de cuidado de dependientes como ancianos, niños, o personas con discapacidad), quedando fuera del concepto de desempleo, e incluidas en el de inactividad. Y este es el caso que se observa en los datos de 2020, con un crecimiento inusual de su volumen, que llega a superar 680 mil personas en el cuarto trimestre, con un peso de 60 por ciento de las mujeres (Figura 7).

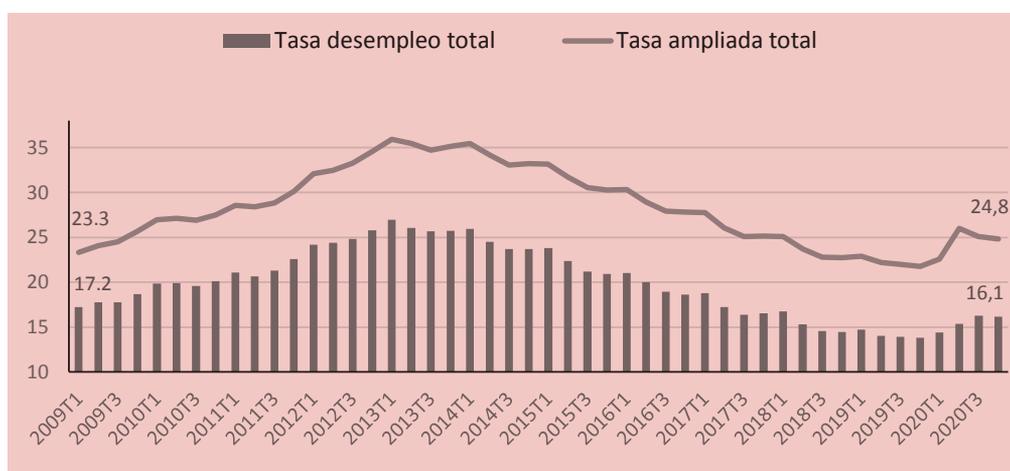
Figura 7. Personas activas potenciales (en inactividad) por sexo (en miles). España, datos trimestrales 2019-2020



Fuente: elaboración propia con datos EPA (INE).

En este sentido, y como se justificaba para Europa, la tasa ampliada de paro resulta un indicador más oportuno para el análisis del desempleo, ya que incorpora a estas personas activas potenciales, así como a aquellas en subempleo por número de horas. El resultado en España es un aumento de la tasa ampliada, hasta 24.8 por ciento (3.1 puntos por encima que un año atrás), con un aumento en el peso del indicador de la incidencia de la actividad potencial. La diferencia entre la tasa de desempleo normal y la ampliada se agranda hasta 8.7 puntos al cierre del año (Figura 8).

Figura 8. Tasa de paro y tasa ampliada de paro. España, 2009-2020

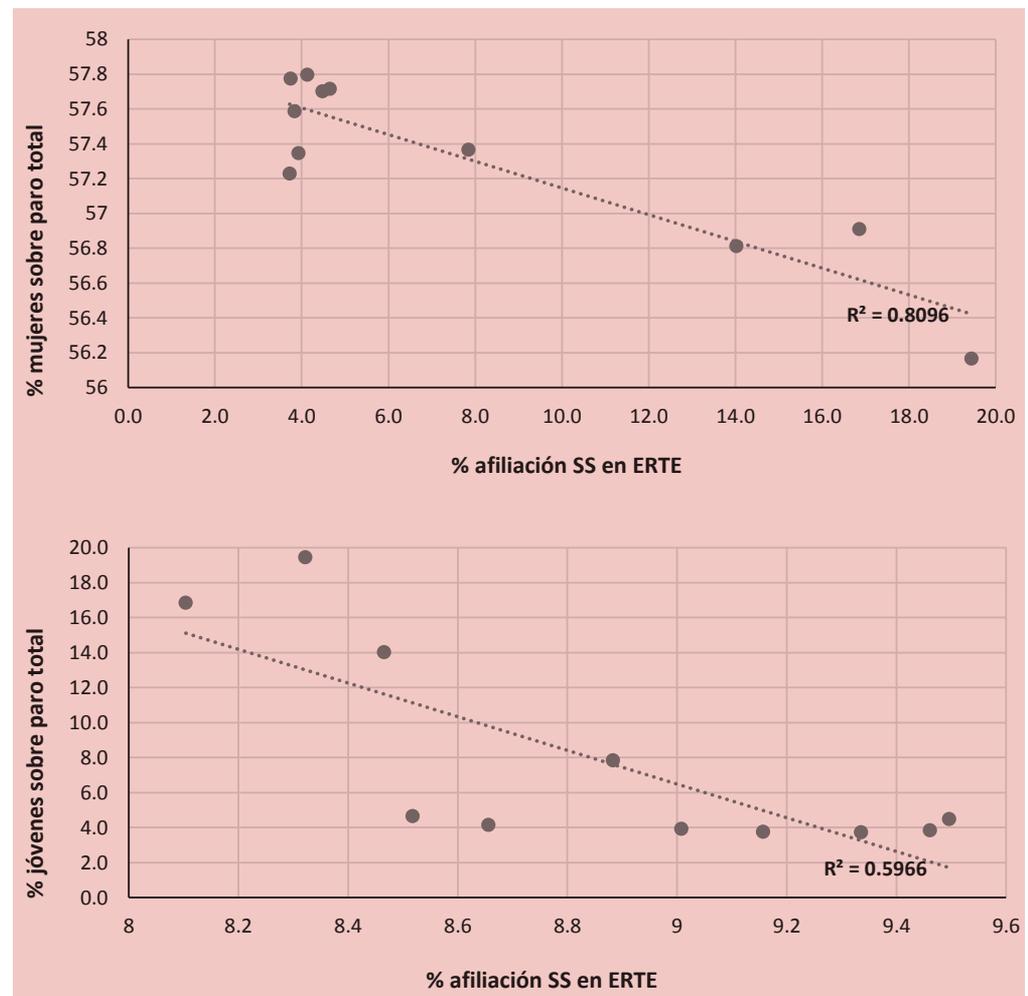


Fuente: elaboración propia con datos EPA (INE).

En España, el problema del paro estructural se podría agravar con la extensión de la pandemia, teniendo en cuenta que existe un volumen de personas en desempleo que ya se encuentran en una posición de desigualdad en el mercado laboral. Entre ellos, las tasas de paro de los jóvenes (40.13 por ciento) y de las mujeres (18.33) superan las medidas total (16.13) y masculina (14.17), (datos del cuarto trimestre de 2020, EPA) y sufren un avance desde la llegada de la pandemia.

Atendiendo a estos grupos -menores de 25 años y de mujeres-, puede observarse una alta correlación entre el sostenimiento del empleo en afiliación mediante ERTEs y el peso de jóvenes y de mujeres, respectivamente, en el registro de paro; especialmente en el caso femenino (Figura 9).

Figura 9. Correlaciones entre el porcentaje de personas afiliadas a la Seguridad Social protegidas por ERTEs y el peso de mujeres y el de los jóvenes en el total de desempleo, respectivamente. Datos mensuales marzo 2020-enero 2021



Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social y SEPE.

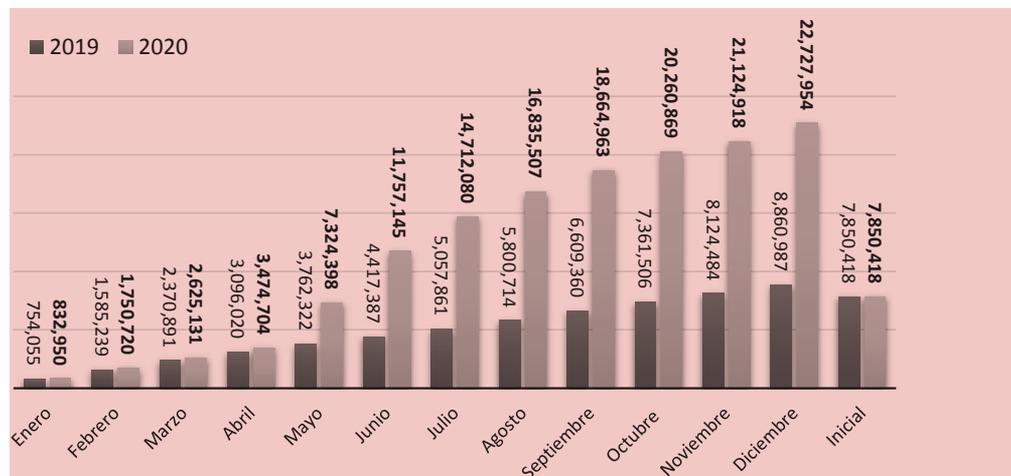
La consideración entorno a este fenómeno pasa por la necesidad de compartir el foco de atención y de financiación de los ERTEs con las políticas dirigidas a las personas sin empleo, y de forma prioritaria hacia colectivos con dificultades de inserción en el mercado laboral. La implementación de recursos y medidas destinadas a evitar el deterioro de su empleabilidad deberá contar con la misma urgencia en la agenda política que las medidas de suspensión del empleo. Más en un país como España, con un gasto público en políticas activas de mercado de trabajo y servicios de empleo por debajo de los países europeos de la UE15.

Implicaciones financieras de los ERTEs

La protección del empleo a través de los ERTEs ha tenido una repercusión directa en las cuentas públicas. La cobertura de hasta 3.6 millones de personas ocupadas, a través de una prestación, se ha dejado sentir en unos presupuestos del Servicio Público de Empleo (SEPE) concebidos para 2018, en un contexto de expansión económica que se prolongó hasta la llegada de la pandemia.

Desde un presupuesto inicial en 2020 para prestaciones contributivas por desempleo de 7.85 millones de euros, el cierre de año arrojaba una cifra que casi triplicaba este valor: 22.73 millones (sin contabilizar 4.15 millones adicionales de las cuotas que aporta el SEPE sobre estos beneficiarios). La comparativa con 2019 muestra la divergencia de la ejecución del gasto entre ambos ejercicios (Figura 10) debido a la inclusión de la cobertura de prestaciones por ERTEs en esta partida. La estimación inicial queda inhabilitada para abordar la intensa necesidad de protección, materializándose esta insuficiencia presupuestaria en un desfase del conjunto de cuentas del SEPE, que se aproxima a 16 millones de euros.

Figura 10. Gasto ejecutado en prestaciones contributivas por desempleo en España (partida 480.00), acumulado mensual (en miles de euros), 2019 y 2020



Fuente: elaboración propia a partir de SEPE.

La Comisión Europea, al contrario de lo sucedido en la crisis financiera anterior, ha tenido que reconocer el papel de las rentas del trabajo en la economía y la necesidad de nutrir los salarios para alimentar el consumo durante la pandemia (ETUI y ETUC, 2020). Por ello, ha respaldado financieramente estos instrumentos nacionales de mantenimiento del empleo mediante la puesta en marcha del programa temporal SURE,¹ aprobado por el Eurogrupo el 9 de abril de 2020. Proporciona apoyo financiero a los Estados miembros para hacer frente a sus respectivos programas nacionales, con préstamos que pueden llegar a alcanzar hasta 100,000 millones de euros para el conjunto europeo, financiados vía comunitaria con la emisión de bonos sociales. En el caso de España, el Gobierno podrá solicitar hasta 21,300 millones; de ellos, a fin de 2020 se habían reclamado 10,000 millones de euros (6,000 se aprobaron el 27 de octubre de 2020 y 4,000 más el 17 de noviembre).

A raíz de la misma concepción de la Unión Monetaria, tanto a nivel académico como político se han venido desarrollando propuestas sobre instrumentos bajo el nombre de Sistema de Reaseguro Europeo de Desempleo (EURS, en sus siglas en inglés) (véase Beblavý, Marconi, y Maselli, 2017; Dullien, 2017; Claveres y Stráský, 2018; Clemens y Claveres, 2018; Dolls 2018; Luigjes, Fischer y Vandenbroucke, 2019). Es tras la crisis económica internacional iniciada en 2007 y que Europa atravesó con gravedad, cuando la propuesta de este Sistema se retoma con renovado interés. En realidad, no sólo el impacto negativo de la recesión en el mercado de trabajo, sino la aceptación de haber implementado unas políticas económicas equivocadas, fueron los causantes de la vuelta a la agenda política europea de este instrumento en la última década.

Este proceso de largo, extenso y controvertido debate en torno a la posibilidad de crear una herramienta común de protección por desempleo, queda interrumpido por la llegada de la pandemia, que obliga a las instituciones europeas a aprobar y hacer efectivo, en menos de un mes, el denominado SURE. Se ha acelerado la puesta en funcionamiento de un instrumento comunitario, que, si bien únicamente abre líneas de préstamo para financiar programas nacionales y, además, no posee el carácter estructural del EURS, la experiencia si recoge ciertos elementos esenciales del debate teórico previo y abre la puerta a la posibilidad de permanencia de un sistema estructural de protección europeo en un futuro post-pandemia.

Conclusiones

Los resultados en términos macroeconómicos sobre el empleo en Europa muestran las fortalezas que las herramientas de suspensión y reducción del tiempo de trabajo han logrado para el mantenimiento de empleo y empresas, de familias y consumo privado. De hecho, son asimiladas por el conjunto de la

¹ European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency.

UE como una necesidad económica del momento que debe sostenerse el tiempo que dure la pandemia. Existe consenso sobre el hecho de que una retirada antes de tiempo de la financiación, supondría acelerar los procesos de flexibilidad externa en las empresas y sectores con mayores dificultades.

Además, en países como España, donde en la doble crisis pasada se impuso la devaluación salarial (interna) como método de ajuste, los Gobiernos pueden encontrar ventajas adicionales en los ERTEs, preservando un empleo de más calidad y limitando una mayor precarización laboral al contener un posible descenso de los salarios de reserva que se produciría en el caso de aumentar el desempleo. Se estaría de este modo evitando una mayor precarización del empleo generada en la transición empleo-paro-empleo. Vía ERTE, inicialmente, se elimina el escalón del desempleo.

Sin embargo, los ERTEs (como la mayor parte de las versiones europeas) son instrumentos diseñados en la pre-pandemia, creados para mantener el empleo en situaciones de corta duración, y cuyo grupo objetivo son sectores o empresas con desajustes temporales de demanda. El alargamiento de la pandemia, más allá de 2020 y, sobre todo, sin un fin claramente definido, está poniendo en duda su validez estructural.

La realidad es que los ERTEs han retrasado las decisiones de despido y cierre y, por tanto, el ajuste. Pero si la pandemia se alarga no lo podrán evitar donde la reestructuración terminará inevitablemente sucediendo a partir de 2021 en aquellos sectores y empresas que, por falta de viabilidad o de solvencia, no puedan mantenerse en el mercado.

Adicionalmente, en España, la incertidumbre en cuanto a la duración de la pandemia y de la crisis asociada, tiene una repercusión directa sobre la posibilidad de sostener el gasto público mientras los niveles de déficit y deuda públicos perduren como indicadores de referencia de la estabilidad macroeconómica en la UE. En este sentido, los ERTEs, como medida de corto plazo, no han presentado un gran dilema económico hasta ahora, en un entorno de apoyo europeo a este modelo. La protección de los empleos con este instrumento supone un menor gasto público que el pago de la alternativa (prestaciones por desempleo), teniendo en cuenta dos factores: el primero, la teórica menor duración de las prestaciones de los ERTEs frente al subsidio por desempleo, y segundo, que el gasto en prestaciones vinculadas a ERTEs posee la ventaja de que, al mismo tiempo, el Estado aporta ingresos a la Seguridad Social derivados de la afiliación de los trabajadores en suspensión o reducción (pues se está subvencionando este coste laboral de las empresas). Un flujo que se perdería con los subsidios por desempleo y que tendría como consecuencia una minoración de los presupuestos públicos, de ingresos y, por tanto, de gastos, tan necesarios en este momento para la adopción de políticas fiscales expansivas en esta etapa de recesión.

Previsiblemente en España la duración de la financiación de los ERTEs se extenderá hasta el 31 de mayo de 2021, fecha en la que se espera que la peor parte de la crisis sanitaria haya pasado gracias a la vacunación y se pueda reactivar el consumo. Pero el pronóstico es aún incierto y ampliar indefinidamente los programas no es una alternativa que pueda financiarse en el contexto del ciclo actual. Su prolongación podría presentar dificultades en un escenario donde al tiempo que se mantiene la financiación de estos ERTEs, escala el desempleo por el inevitable ajuste mencionado; y todo ello con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo latente.

Por otro lado, los resultados muestran un dilema microeconómico por el distanciamiento entre quienes tienen empleo y quienes no lo tienen o siquiera pueden acceder a la búsqueda. Las desigualdades procedentes del mercado laboral podrían agravarse, sobre todo en países como España, profundizando el problema del paro estructural y del desempleo oculto tras la inactividad involuntaria, deteriorando la posición de la mujer en el mercado laboral e impidiendo el acceso al empleo de los jóvenes.

Será necesario compartir el foco de atención con las políticas destinadas a las personas sin empleo y la mejora de su empleabilidad. Las políticas activas de empleo deberán reforzarse, mejorando las oportunidades de quienes están fuera del empleo, y con especial vigilancia para jóvenes, mujeres y otros colectivos con especiales necesidades de servicios y programas de empleo. Los nuevos fondos europeos encauzados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, suponen un marco financiero que permitirá trabajar en esta dirección.

Referencias bibliográficas

- Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peshcner, J.; y Pierini, F (2010): Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations. *European Economy*. Occasional Papers 64. June 2010. Brussels. ISBN 978-92-79-15077-7 (online). doi: 10.2765/53330
- Blanchard, O., T. Philippon y J. Pisani-Ferry (2020): A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns, *Policy Contribution* Issue n°12 | June 2020, Bruegel.
- Beblavý, M., Marconi, G. y Maselli, I. (2017): A European Unemployment Benefit Scheme The rationale and the challenges ahead. *Social Europe CEPS*, Publications Office of the European Union, doi: 10.2767/435604.
- Cahuc, P. y Carcillo, S. (2011): Is short-time work a good method to keep unemployment down?, IZA Discussion Papers, No. 5430, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201104084419>
- Cahuc, P. (2019): Short-time work compensation schemes and employment. Short-time work compensation schemes and employment. *IZA World of Labor* 2019: 11v2, doi: 10.15185/izawol.11.v2

- Claveres, G. y Stráský, J. (2018): *Stabilising The Euro Area Through An Unemployment Benefits Re-Insurance Scheme*. OECD Economics Department Working Papers No. 1497.
- Clemens, M. y Claveres, G. (2018): Unemployment insurance union, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2018: Digitale Wirtschaft -Session: *Open Economy Macroeconomics I*, No. F16-V2, ZBW - Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel, Hamburg.
- Dolls, M. (2018): *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*. Bertelsmann Stiftung.
- Dullien, S. (2017): Ten lessons from a decade of debating EUBS: robust findings, popular myths and remaining dilemmas, *Intereconomics*, Volume 52, 2017 · Number 3.
- ETUC (2020): *Short Time Work Measures Across Europe*. COVID-19 WATCH ETUC Briefing Note Short Time Work.
- ETUI y ETUC (2020): *Benchmarking Working Europe*, Brussels, ETUI.
- Eurostat (2020): Total labour market slack up to 14%. *Newsrelease* 150/2020, 8 octubre 2020.
- Gautie, J. (2011): France: Protecting the insiders in the crisis and forgetting the outsiders? En: *Work Inequalities in the Crisis. Evidence from Europe* (Ed. Daniel Vaughan-Whitehead). DOI: <https://doi.org/10.4337/9780857937513>
- Hijzen, A. y Venn, D. (2011): The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxpen>.
- Lindbeck, A. y Snower, D.J. (2001): Insiders versus Outsiders. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 15, Number 1, Winter 2001, Pages 165-188.
- Luigjes, C.; Fischer, G. y Vandenbroucke, F. (2019): The US Unemployment Insurance Scheme: A Model for the EU? *Intereconomics*, Volume 54, September/October 2019, Number 5. DOI: 10.1007/s10272-019-0844-x.
- Mandl, I.; Storrie, D.; Hurley, J.; Mascherini, M.; Broughton, A.; Owczarzak, R.; Riso, S.; y Salvatore, L. (2010). Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes: ERM Report 2010. *Eurofound*. ISBN: 978-92-897-0875-3. DOI: 10.2806/21361
- Müller, T. y Schulten, T. (2020): Ensuring fair short-time work - a European overview. ETUI Policy Brief European Economic, *Employment and Social Policy* – N° 7/2020.
- OECD (2020a): *Has COVID-19 distorted international comparability of unemployment rates? The Statistics Newsletter*, Issue No. 73, December 2020.
- OECD (2020b): *Job Retention Schemes During the Covid-19 Lockdown and Beyond. Tackling coronavirus COVID-19. Contributing to a Global Effort*.
- Ruesga, S., Martín Navarro, J.L. y Pérez Ortiz, L. (2010). ¿Sirve en España el Modelo Alemán? *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, ISSN 0213-0750, N° 104:175-204.